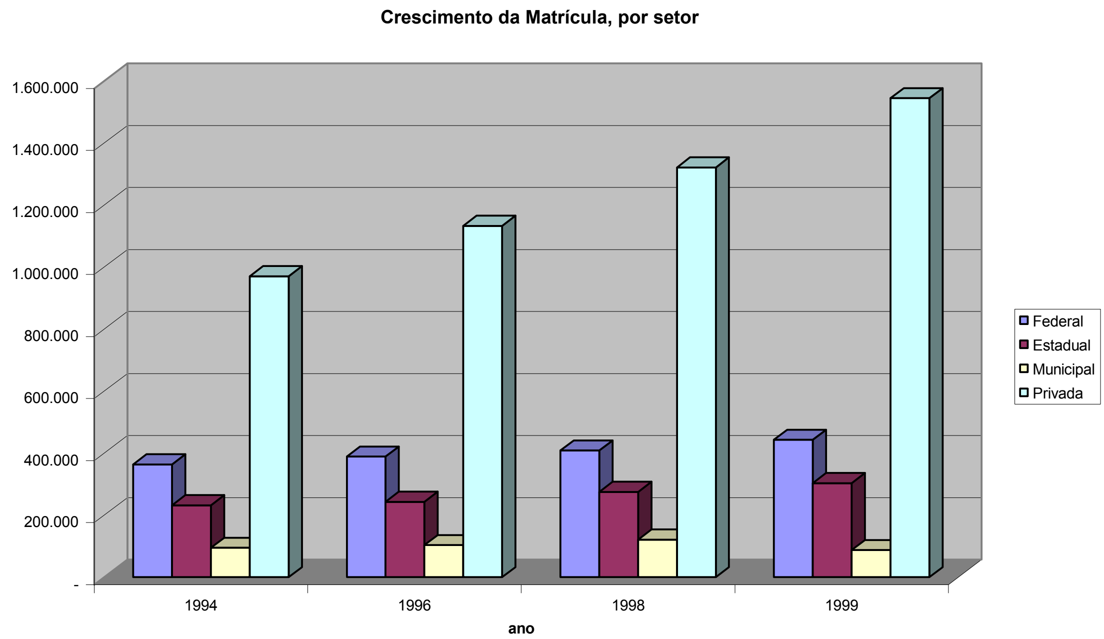
Qualidade e Expansão do Ensino Superior (2000)

Simon Schwartzman

Em junho passado o Ministério da Educação anunciou, com alguma fanfarra, os resultados do censo do ensino superior de 1999. O resultado principal foi a retomada do crescimento do sistema como um todo. Em 1981, haviam cerca de 1,400 mil estudantes de graduação; treze anos depois, em 1994, este número não alcançava a 1,700 mil. Desde então, no entanto, o crescimento tem sido muito rápido, e em 1999 já nos aproximávamos de 2,400 mil estudantes em cursos de graduação, além de 85 mil em cursos de mestrado e doutorado, e um grande número, ainda não divulgado, de pessoas matriculadas em cursos de especialização e extensão. Este crescimento era esperado, porque o Brasil, com menos de 8% dos jovens entre 20 e 24 anos matriculados em instituições de ensino superior, está muito atrasado em relação aos países de nível de desenvolvimento semelhante. A principal causa desta expansão é o grande aumento do número de jovens que concluem a educação secundária, conseqüência de uma política bem sucedida de melhoria do acesso e do fluxo da população à escola. Quem tem absorvido a maior parte desta expansão, no entanto, é o setor setor privado, que, entre 1994 e 1999, aumentou as matrículas em 59%, contra 22% do sistema federal e 31%; dos sistemas estaduais. Em 1994, o sistema privado atendia a 58% dos estudantes; em 1999, atendia a 65%.



Na apresentação destes resultados, o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, optou por chamar atenção para os indicadores de melhoria de qualidade e quantidade de atendimento do sistema federal. Ele tinha, a seu favor, a expansão de 22% do sistema federal em 4 anos, contra menos de 15% nos quatorze anos anteriores. Indicadores como o aumento do número de professores titulados e do número de estudantes de mestrado e doutorado apontam no sentido da melhora de qualidade. A isto o Ministro acrescentou as diversas políticas que vêm sendo desenvolvidas para o setor, como os sistemas de avaliação de cursos, programas especiais de investimento, a maior participação dos docentes na escolha dos dirigentes universitários, e a introdução da Gratificação de Estímulo à Docência.

Tudo isto é verdade, e deve ser comemorado. No entanto, estes resultados foram publicados em meio à uma greve do sistema federal, aparentemente por salários, mas que tem se repetido quase que anualmente, e que revela, sobretudo, um clima de frustração e descrédito que permeia grande parte destas instituições. Os progressos mencionados pelo Ministério não têm sido suficientes para dar ao ensino superior público, e às pessoas que nele convivem, a noção de que estamos evoluindo como deveríamos.

Em muitos casos, a oposição que se faz ao governo é pelas razões erradas, quando, por exemplo, se critica a tentativa de tornar as instituições mais responsáveis pelo resultado de seu trabalho, e mais preocupadas com seus custos. Mas creio que a principal explicação para este clima de frustração é que não temos conseguido enfrentar alguns impasses e dilemas fundamentais do ensino superior público e

privado, e não somente por culpa dos governos. Estes impasses, ligados entre si, são o dos custos e financiamento do ensino público; o do dilema entre qualidade e quantidade; e o do relacionamento entre o ensino público e o privado.

O ensino público brasileiro é muito caro para a sociedade, mas nem por isto consegue pagar bem aos professores e funcionários, ou dar ensino de qualidade à maioria dos alunos. Estes custos altos se explicam pelas aposentadorias elevadas e precoces dos professores; pela generalização do sistema de tempo integral e dedicação exclusiva, mesmo para professores sem titulação e sem atividade de pesquisa; e pelo pequeno número de estudantes por professor e funcionários, que reflete a incapacidade que têm as universidades públicas de racionalizar o uso de seus recursos.

Sabemos como resolver este impasse: tornando a universidade pública responsável pela gestão de seus próprios recursos, em um ambiente de estímulos bem estruturado, que premiasse o desempenho e dificultasse a ineficiência e o desperdício. Esta é a essência do projeto de autonomia administrativa e financeira das universidades federais, que vem sendo proposto e discutido pelo Ministério da Educação e dirigentes universitários há vários anos, sem que haja muito progresso. A idéia, em resumo, é que o Ministério mantenha os atuais níveis de gastos para o ensino superior federal como um todo, mas que as instituições assumam a responsabilidade por suas políticas de pessoal (inclusive os níveis de salários, e mecanismos de contratação, recontratação e demissão de professores), e que a distribuição de recursos possa ser feita por fórmulas transparentes que tomem em conta os resultados obtidos, e não, simplesmente, os custos incorridos, como ocorre hoje. Uma vez autônomas, as universidades teriam liberdade para agir de forma mais incisiva na obtenção de recursos próprios, inclusive pela cobrança de anuidades dos alunos que possam pagar. Existem muitas dificuldades técnicas nesta proposta, como uma solução adequada para o passivo das aposentadorias, mudanças nos regimes de trabalho de professores e funcionários e alterações no princípio constitucional da gratuidade. Mas o maior obstáculo parece ser a resistência à idéia de que o governo federal deixe de ser o patrão, ou padrasto, das universidades, e que comunidade universitária assuma a responsabilidade pelo seu próprio destino. Enquanto a autonomia não sai, o país avança na implantação de sistemas de avaliação de seus cursos superiores, que, embora controversos, já geraram um novo clima em que a questão da qualidade começa a ser posta na mesa de discussão.

O dilema da qualidade vs. quantidade não tem sido discutido em todas suas implicações. O que é um ensino superior de qualidade? Como combinar qualidade e quantidade? Quais devem ser os papéis do sistema público e do privado em relação a isto? Será que um atrapalha o outro? Como combiná-los?

Pelos dados de 1999, o sistema federal vem aumentando o número de professores doutores, o que seria um indicador de melhoria de qualidade, e também o número de alunos, sobretudo em cursos noturnos, o que seria um indicador de expansão e quantidade:

Instituições Federais de Ensino Superior - 1996-1999	
	Crescimento 1996-1999
Número de professores	10,9%
Número de professores com doutorado	44,6%
Número de alunos	13,8%
Número de alunos em cursos noturnos	36,4%

Apesar do crescimento recente dos cursos noturnos, o ensino federal é ainda predominantemente diurno, com somente 21% dos estudantes em cursos noturnos, contra 67% no ensino privado. Até aqui, o ensino público brasileiro sempre optou por ser um sistema seletivo, que restringe a entrada de alunos menos qualificados, requer que eles possam estudar sem trabalhar, e reprova os que não conseguem passar nos exames. Existem, para as diversas áreas de conhecimento, currículos pré-definidos que, se não são tão rígidos e detalhados como os currículos mínimos do passado, retornam com força nas provas elaboradas para o "provão", aplicadas igualmente a todas instituições. A exigência de professores com pós-graduação, tempo integral e atividades de pesquisa para os professores fazem parte da mesma opção.

A expansão da educação pública e privada, a entrada nas universidades de estudantes mais velhos e que têm que trabalhar, o número crescente de estudantes que vêm de um ensino secundário precário, tudo isto mostra que este padrão de seletividade não tem como se manter para todo o conjuto. O resultado tem sido o deterioro de muitas instituições, o surgimento de cursos de qualidade duvidosa, ou a reprovação e a alienação de um número crescente de estudantes que nunca completam seus cursos (cerca de 35% dos que iniciam um curso superior jamais o terminam, tanto no setor público quanto no setor privado).

A solução para isto não é esperar que o ensino secundário melhore, que o governo contrate mais professores, e que os estudantes deixem de precisar de trabalhar durante o dia. É necessárioenfrentar o desafio de proporcionar um ensino superior de qualidade e apropriado a este novo público, ao lado dos modelos mais

tradicionais. Este novo modelo deve incluir cursos de curta duração, de dois ou três anos, que possam devolver o estudante com rapidez ao mercado de trabalho; sistemas de educação continuada; cursos de formação geral, ao lado de cursos com alto conteúdo prático e profissional; vinculações mais estreitas entre o mundo do trabalho e o do estudo; e o uso intensivo dos novos instrumentos de educação à distância.

É por este novo modelo, e não pela expansão pura e simples do modelo seletivo tradicional a um público cada vez mais inapropriado para ele, que o setor público deveria se expandir, fazendo bom uso de seus professores mais qualificados, pesquisando e experimentando novas formas e modelos de ensino e formação profissional. Hoje, a legislação brasileira permite muita flexibilidade de experimentação, mas nossa cultura universitária é ainda muito conservadora, e quase nada temos, por exemplo, em termos de cursos superiores de curta duração, que hoje absorvem grandes massas de estudantes pós-secundários em outros países.

Não só o setor público não se diferencia, como ainda dificulta que o setor privado possa achar seus próprios caminhos para o atendimento de sua clientela. O governo federal tem a responsabilidade, pouco questionada, de controlar a qualidade do ensino privado, coisa que nunca conseguiu fazer de forma adequada. Esta necessidade de controle se justificaria porque, de fato, existe muito espaço para educação de má qualidade no setor privado. Mas ela ocorre também no setor público, e é difícil saber quanto das tentativas de controle de qualidade não consistem, na realidade, em esforços pelo controle do mercado de trabalho para determinadas profissões, ou na simples imposição do modelo seletivo do setor público para o setor privado. Como é o setor privado quem atende, de fato, a maior parte da demanda por expansão da educação superior, as tentativas de controle por parte do governo acabam se frustrando, seja pela mudança constante de regras para a aprovação de novos cursos e universidades, seja pelos caminhos da burla e da corrupção.

Os mecanismos de controle de qualidade implantados recentemente pelo governo federal, como o "provão" e os requisitos de qualificação do corpo docente, se por um lado colocam em evidência o tema da qualidade, que é uma importante novidade, por outro desestimulam a diversidade e a busca de formas mais criativas de resposta à demanda crescente e cada vez mais complexa e diversificada por educação superior. Mecanismos mais inteligentes de estímulo à competitividade e à transparência poderiam produzir efeitos muito mais significativos em termos de qualidade do que os atuais procedimentos centralizados de controle e avaliação.

Referências e links:

- Os dados do Censo do Ensino Superior de 1999 podem ser encontrados no "site" do INEP, sob o título "Resultados e Tendências da Educação Superior no Brasil", http://www.inep.gov.br/censo/resultado_tendencias.htm .

- Análises mais amplas do autor sobre o ensino superior brasileiro podem ser encontradas em sua lista de publicações, http://www.10minutos.com.br/simon. Sobre o ensino superior privado, veja o trabalho de Helena Sampaio. Setor privado de ensino superior no Brasil: atores e "policies" tendências da última década, Documento de Trabalho NUPES, Universidade de São Paulo, 7/98, 58 pp., 1998, http://www.usp.br/nupes/Res07-98.htm

- Sobre a questão dos custos do ensino superior particular no Brasil, veja os artigos de Jacques Schwartzman, Maria Beatriz Carvalho Melo e Vilmar Thomé na Revista *Estudos,* ano 18, número 27, maio de 2000, editada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior., http://www.abmes.org.br , email: abmes@abmes.org.br

- Ultimamente, várias instituições internacionais têm produzido documentos sobre o Ensino Superior, diagnosticando a situação atual e propondo soluçãoções. O documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, que define sua estratégia nesta área, pode ser encontrado em http://www.iadb.org/sds/document.cfm/118/ENGLISH/pub/101 .

- Um livro recente na mesma linha, também editado pelo BID, é o de Cláudio de Moura Castro e Daniel Levy*, Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America,* The Johons Hopkins University, Washington, DC 2000.

- Em relação ao Banco Mundial, um documento recente de estratégia é o relatório da Task Force on Higher Education, feito em conjunto pelo Banco Mundial e UNESCO, em http://www.tfhe.net/. Para as atividades do Banco Mundial nesta na área do ensino superior, ou "post- secundário", veja http://www1.worldbank.org/education/tertiary.